**V. АНАЛИЗА ЕФЕКАТА ЗАКОНА**

Вода је природни ресурс који истовремено представља и сировину и станиште, на­мирницу и средство за рад, енергент и још много тога. Зато се мора обезбедити одрживо коришћење вода, засновано на дугорочној заштити расположивих водних ресурса, не угрожавајући притом одрживост виталних екосистема. Водно земљиште и водни објекти у јавној својини су добра од општег интереса и као таква уживају посебну заштиту. Из тих разлога начин и услови искоришћавања и управљања тим добрима мора да буде у складу са овим и другим законима.

Имајући у виду предње наведено, пре израде овог закона су анализирани ефекти важећег закона, проблеми који су се појављивали у примени тог закона од момента његове примене, захтеви за давање мишљења о примени појединих одредби закона, предлози јавног водопривредног предузећа који су у претходном периоду примењивали Закон о водама у делу који се односи на давање у закуп водног земљишта, као и одредбе Закона о водама и других закона са којима је било потребно усагласити одредбе Закона о водама.

1. Проблеми које закон треба да реши

Законом о водама („Службени гласник РС”, бр. 30/10, 93/12, 101/16, 95/18 и 95/18 - др. закон), системским законом у области управљања водама, уређује се правни статус вода, интегрално управљање водама, управљање водним објектима и водним земљиштем, извори и начин финансирања водне делатности, надзор над спровођењем тог закона, као и друга питања значајна за управљање водама.

Досадашња примена Закона о водама, као и анализа одредаба Закона о водама у погледу којих је било захтева за давање мишљења, односно поднетих иницијатива за измену истих, указала је на постојање одређених правних празнина или недовољно јасних норми тог закона које стварају тешкоће у његовој примени, те је стога, у циљу отклањања уочених недостатака и унапређења решења тог закона, потребно прецизирати поједине одредбе тог закона, односно поједина решења предвиђена тим законом изменити или предвидети нова решења. Такође, разлози због којих се предлаже доношење овог закона садржани су и у неопходности усклађивања одредаба Закона о водама са одредбама Закона о инспекцијском надзору („Службени гласник РС”, бр. 36/15, 44/18 - др. закон и 95/18), Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС”, бр. 18/16 и 95/18 - аутентично тумачење), Закона о прекршајима („Службени гласник РС”, бр. 65/13, 13/16, 98/16 - УС, 91/19 и 91/19 - др. закон), Закона о заштити података о личности („Службени гласник РС”, број 87/18) и Закона о јавној својини („Службени гласник РС”, бр. 72/11, 88/13, 105/14, 104/16 - др. закон, 108/16, 113/17, 95/18 и 153/20).

Законом о изменама и допунама Закона о јавној својини („Службени гласник РС”, број 113/17) прописано је да се правни режим водног земљишта у јавној својини уређује посебним законом, дакле Законом о водама. Имајући у виду ту одредбу Закона о јавној својини Влада је донела Уредбу о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом и давања у закуп ствари у јавној својини, односно прибављања и уступања искоришћавања других имовинских права, као и поступцима јавног надметања и прикупљања писаних понуда („Службени гласник РС”, број 16/18), чијом одредбом члана 2. став 6. је прописано да се одредбе те уредбе не примењују, поред осталог, на поступке давања у закуп водног земљишта.

Такође, ступањем на снагу те уредбе престала је да важи Уредба о условима прибављања и отуђења непокретности непосредном погодбом, давања у закуп ствари у јавној својини и поступцима јавног надметања и прикупљања писмених понуда („Службени гласник РС”, бр 24/12, 48/15, 99/15, 42/17 и 94/17), на основу које су јавна водопривредна предузећа спроводила поступак давања у закуп водног земљишта у јавној својини. У складу са Законом о јавној својини који прописује да се ствари у јавној својини изузетно могу дати у закуп непосредном погодбом, ако је то у конкретном случају једино могуће решење, уредбом коју су примењивала јавна водопривредна предузећа, а која је престала да важи, је било прописано да се непокретне ствари у јавној својини, дакле и водно земљиште, дају у закуп у поступку јавног надметања или прикупљања писмених понуда путем јавног оглашавања, а изузетно непосредном погодбом.

У складу са Уставом Републике Србије и Законом о заштити података о личности („Службени гласник РС”, број 87/18), прикупљање и обрада података о личности може се вршити само на основу закона. Такође, Законом о заштити података о личности прописано је да одредбе посебних закона којима се уређује обрада података о личности морају бити у складу са тим законом (члан 2. став 2. Закона), да се уколико је обрада података неопходна у циљу обављања послова у јавном интересу или извршења законом прописаних овлашћења законом се прописује да је обрада неопходна у циљу обављања послова у јавном интересу или извршења законом прописаних овлашћења (члан 14. став 2. Закона), као и да се законом прописује јавни интерес који се намерава остварити, као и обавеза поштовања правила о сразмерности обраде у односу на циљ који се намерава остварити, а могу се прописати, поред осталог, врста података који су предмет обраде (члан 14. став 3. Закона).

Имајући у виду одредбе члана 2. став 2. и члана 14. ст. 2. и 3. Закона о заштити података о личности, као и да Закон о водама прописује случајеве обраде података о личности (у поступку издавања лиценце за послове из члана 112. став 1. тог закона, у поступку издавања водних аката из члана 113. став 2. тог закона, у поступку вођења водне књиге и водних регистара из члана 132. ст. 1-4. тог закона, у поступку издавања службене легитимације водним инспекторима), да прописује обавезу јавним водопривредним предузећима да доставе министарству надлежном за послове водопривреде водне регистре из члана 132. ст. 1-4. тог закона , односно да не садржи одредбе о обради података о личности у поступку давања у закуп водног земљишта у јавној својини, то се овим законом врши усклађивање одредаба Закона о водама са Законом о заштити података о личности, односно прописују се сврхе обраде података о личности у поступку давања водног земљишта у јавној својини у закуп, у поступку издавања лиценце за послове из члана 112. став 1. тог закона, у поступку издавања водних аката из члана 113. став 2. тог закона, у поступку вођења водне књиге и водних регистара из члана 132. ст. 1-4. тог закона и у поступку издавања службене легитимације водним инспекторима, лица која врше обраду података о личности, као и врста података о личности који су предмет обраде у поступку давања водног земљишта у јавној својини у закуп водећи рачуна да, у складу са начелом „ограничења у односу на сврху обраде” и начелом „минимизација података”, подаци који су предмет обраде буду примерени, битни и ограничени само на оно што је неопходно за постизање овим законом прописаних сврхa обраде података о личности.

Како Закон о водама не садржи одредбу која прописује да се изузетно непосредном погодбом водно земљиште у јавној својини може дати у закуп, то се овим законом, ради отклањања проблема у примени Закона о водама, мења члан 10б Закона о водама, те се измењеним чланом, поред осталог, прописује да се водно земљиште изузетно даје у закуп непосредном погодбом у случајевима: када је то прописано посебним законом (нпр. Закон о пловидби и лукама на унутрашњим водама у члану 227ј прописује давање у закуп водног земљишта лучком оператеру у лучком подручју непосредном погодбом), ако је то у конкретном случају једино могуће решење (нпр. на основу уговора закљученог са јавним водопривредним предузећем и прибављене грађевинске дозволе на водном земљишту су изграђени објекти малих хидроелектрана, водозахвати и др), директним и индиректним корисницима буџетских средстава, у смислу закона којим се уређује буџетски систем, изабраном извођачу радова, ради вађења речних наноса за потребе изградње објеката од значаја за Републику Србију који су као такви, на предлог министарства надлежног за послове грађевинарства, одређени актом Владе, у складу са Законом о планирању и изградњи. Уколико изабрани извођач радова нема лиценцу за обављање делатности вађења речних наноса, овим законом је прописано да је дужан да за вађење речних наноса ангажује правно лице, односно предузетника са одговарајућом лиценцом за обављање делатности вађења речних наноса издатом у складу са овим законом. Поред наведеног, овим законом се прописује и да се водно земљиште у јавној својини може дати у закуп непосредном погодбом за плутајуће објекте који су постављени на водном земљишту на територији града Београда, до дана ступања на снагу овог закона.

С обзиром да је Законом о заштити природе („Службени гласник РС”, бр. 36/09, 88/10, 91/10 - исправка, 14/16 и 95/18 - др. закон) прописано да планирање, уређење и коришћење простора, природних ресурса, заштићених подручја и подручја еколошке мреже у рударству, енергетици, саобраћају, водопривреди, пољопривреди, шумарству, ловству, рибарству, туризму и другим делатностима од утицаја на природу, морају бити у складу са актом о проглашењу заштићеног подручја и смерницама за управљање подручјима еколошке мреже, овим законом се прописује да се водно земљиште у јавној својини које се даје у закуп у поступку јавног надметања или прикупљања писмених понуда путем јавног оглашавања, а које се налази на заштићеном подручју или подручју еколошке мреже, даје у закуп по претходно прибављеној сагласности министарства надлежног за послове заштите животне средине.

Законом о водама (члан 118.) прописани су случајеви када су органи и јавно водопривредно предузеће дужни да у поступку издавања водних услова у оквиру поступка спровођења обједињене процедуре прибављају мишљења правних лица наведених у том члану закона. Како је прибављање мишљења наведених правних лица у поступку издавања водних услова потребно не само у оквиру поступка спровођења обједињене процедуре, него и у поступку издавања водних услова ван поступка обједињене процедуре, то се овим законом, ради отклањања неуједначене праксе, врши допуна члана 118. Закона о водама прописивањем да се и у поступку издавања водних услова ван поступка обједињене процедуре прибављању мишљења наведених правних лица.

Такође, како би се отклонили проблеми у примени Закона о водама када је у питању одређивање ширине појаса приобалног земљишта канала, односно одређивање објеката за коришћење вода - објеката за производњу хидроелектричне енергије и друге намене, овим законом се врши допуна члана 9. Закона о водама прецизирањем да ширина појаса приобалног земљишта канала износи до 5m, а такође се врши измена члана 18. тачка 3) прецизирањем објеката за коришћење вода - објеката за производњу хидроелектричне енергије и друге намене.

У складу са Законом о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 - др. закон и 47/18) орган државне управе који врши надзор над радом ималаца јавних овлашћења у вршењу поверених послова одређује се законом. Како су Законом о водама, ради ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба, поједини послови из надлежности Републике Србије поверени другим субјектима (аутономној покрајини, граду Београду, јединици локалне самоуправе, јавном водопривредном предузећу), те како Законом о водама, као посебним законом, нису одређени и органи државне управе који врши надзор над радом ималаца јавних овлашћења у вршењу поверених послова утврђених овим законом, то се овим законом у циљу унапређења решења тог закона прописује да надзор над радом покрајинских органа и органа јединица локалне самоуправе и јавног водопривредног предузећа у вршењу поверених послова утврђених Законом о водама обављају органи државне управе из чијег су делокруга послови који су поверени.

Закон о инспекцијском надзору, поред осталог, прописује: да инспектор решењем одлучује о мерама управљеним према надзираном субјекту, поступање инспектора у случају када мере наложи изрицањем усменог решења, а такође прописује и у којим случајевима жалба против решења инспектора има, односно нема суспензивно дејство. Такође, тим законом је прописана обавеза усаглашавања одредаба посебних закона са одредбама Закона о инспекцијском надзору. Имајући у виду да одредбе Закона о водама које се односе на налагање мера усменим решењем од стране водног инспектора и инспектора за заштиту животне средине, рокове за изјављивање жалбе против решења водног инспектора, санитарног инспектора и инспектора за заштиту животне средине и суспензивно дејство жалбе изјављене против решења инспектора нису усаглашене са одредбама Закона о инспекцијском надзору које уређују та питања, то се овим законом кроз измене и допуне чл. 205, 206. и 207. Закона о водама врши усаглашавање одредаба Закона о водама са одредбама Законом о инспекцијском надзору.

Законом о општем управном поступку је прописано да ће се посебни закони којима су уређена поједина питања управног поступка у појединим областима ускладити са одредбама тог закона. Закон о водама садржи одредбе које уређују посебне управне поступке (поступак издавања овлашћења за вршење испитивања квалитета отпадних вода, квалитета површинских и подземних вода и за праћење хаваријских загађења вода, поступак издавања и одузимања лиценци за обављање послова из члана 112. Закона о водама, поступак издавања и одузимања лиценце за обављање делатности вађења речних наноса, поступак издавања, преноса и престанка важења водних аката). Међутим, иако Закон о водама садржи одредбе које уређују посебне управне поступке исти не садржи одредбе које, у случају када се одредбе тог закона разликују од одредаба других закона, како оних који у односу на њих представљају lex specialis, тако и оних који су у односу на њих lex generalis, предвиђају искључиву примену Закона о водама. Међутим, иако Законом о водама није искључена супсидијарна примена Закона о општем управном поступку, исти не садржи одредбу која упућује на супсидијарну примену тог закона, што може да доведе до погрешног закључка да се код тих посебних управних поступака не примењују супсидијарно одредбе Закона о општем управном поступку. Стога се овим законом допуњује Закон о водама са једном одредбом која ће на општи начин упутити на супсидијарну примену тог закона. Такође, Законом о општем управном поступку је прописана обавеза органу да по службеној дужности врши увид, прибавља и обрађује податке о чињеницама о којима се води службена евиденција, а који су неопходни за одлучивање. С тим у вези, ради успешног и целовитог остваривања и заштите права и правних интереса странака, врши се допуна става 2. у чл. 199, 200. и 201. Закона о водама прописивањем да је правно лице, предузетник и физичко лице дужно да инспектору достави на увид документацију коју инспектор није могао прибавити по службеној дужности.

Законом о прекршајима („Службени гласник РС”, бр. 65/13, 13/16 и 98/16 - УС, 91/19 и 91/19 - др. закон) прописано је да се прекршајни налог издаје када је за прекршај законом или другим прописом од прекршајних санкција предвиђена само новчана казна у фиксном износу. Како одредбама чл. 212 став 1, 213. став 1. и 214. став 1. Закона о водама, којима су прописани прекршаји правног лица, предузетника и физичког лица, нису прописане новчане казне у фиксном износу, већ у распону, то се овим законом, ради усклађивања Закона о водама са Законом о прекршајима, бришу одредбе Закона о водама којима је прописано да водни инспектор на лицу места може наплатити новчану казну. Такође, разлог за брисање наведених одредби је и тај да те одредбе Закона о водама од дана доношења тог закона (мај 2010. године) нису заживеле у пракси.

С обзиром да је Влада на седници одржаној 11. јула 2019. године усвојила Програм за поједностављење административних поступака и регулативе „еПапир” за период 2019-2021. године са акционим планом за његово спровођење, који поред осталог предвиђа измене и допуне Закона о водама ради увођења једношалтерског система за административне поступке издавања лиценце за обављање послова у области управљања водама и издавања водне дозволе Предлогом закона мења се члан 112. став 6. и члан 122. став 4. Закона о водама. Предложеним изменама омогућава се достављање мишљења о оцени испуњености услова за обављање предметних послова који издаје јавно водопривредно предузеће Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде - Републичкој дирекцији за воде, кроз једношалтерски систем, односно омогућава се достављање извештаја о испуњености услова из водних услова, водне сагласности или водне дозволе, који издаје јавно водопривредно предузеће Министарству пољопривреде, шумарства и водопривреде - Републичкој дирекцији за воде, односно надлежном органу аутономне покрајине, кроз једношалтерски систем, што ће смањити административне трошкове за подносиоца захтева за издавање лиценце.

Чл. 24. и 27. овог закона врши се усклађивање одредаба Закона о водама са одредбама Закона о јавној својини. Наиме, одредбом члана 4. став 2. Закона о јавној својини прописано је да одредбе посебних закона којима се уређује режим ствари у јавној својини не могу бити у супротности са тим законом. Како се, у складу са Законом о јавној својини, јавна својина на добрима од општег интереса у државној својини стиче на основу самог закона, а не правним послом, то је члан 108. Закона о изменама и допунама Закона о водама („Службени гласник РС”, број 101/16) потребно брисати. Такође, у складу са Законом о јавној својини, каналска мрежа на територији АП Војводине, која није део пловних путева, припада АП Војводине (члан 72. став 5. алинеја шеста Закона о јавној својини), а право јавне својине АП Војводине успоставља се у складу са тим законом. Стога, ради усклађивања Закона о водама (одредбе члана 114. став 4. Закона изменама и допунама Закона о водама - „Службени гласник РС”, број 101/16) са Законом о јавној својини, у прелазним одредбама овог закона је прописано да јавним водопривредним предузећима и другим правним лицима која су у катастру непокретности уписани као носиоци права коришћења на водним објектима из члана 23. ст. 2. и 3. Закона о водама и водном земљишту у државној својини, даном ступања на снагу овог закона престаје право коришћења на тим водним објектима и водном земљишту и конституише се право јавне својине Републике Србије, изузев на каналској мрежи на територији АП Војводине која није део пловних путева, која по закону којим се уређује јавна својина припада АП Војводине. Како је услов за упис јавне својине АП Војводине на каналској мрежи на територији АП Војводине да се ради о каналској мрежи на територији АП Војводине која није део пловних путева, те како Закон о јавној својини не садржи одредбу о томе ко издаје потврду о томе, овим законом се прописује да се уз захтев за упис јавне својине АП Војводине на каналској мрежи на територији АП Војводине која није део пловних путева доставља потврда Јавног вододопривредног предузећа „Воде Војводине” које је овлашћено правно лице за техничко одржавање државних водних путева на територији АП Војводине.

Како би се обезбедио упис водних објеката (насипи, канали, акумулације и бране) у јавни регистар, катастар непокретности, као грађевинских објеката, чланом 28. овог закона предложено је да се ти водни објекти, који су се према раније важећим прописима о државном премеру и катастру непокретности уписивали само у А листу листа непокретности, као начин коришћења земљишта а не и у В1 листу, као грађевински објекти, упишу у В1 лист листа непокретности, као објекти, на основу елабората геодетских радова.

2. Циљеви који се законом постижу

Циљ овог закона је прецизирање и допуна појединих одредаба Закона о водама ради решавања уочених проблема у примени тог закона, побољшања постојећих законских решења и стварања правних услова за његово ефикасније спровођење у пракси. Такође, циљ овог закона је и усклађивање са одредбама других закона, Закона о инспекцијском надзору, Закона о општем управном поступку, Закона о прекршајима, Закона о заштити података о личности и Закона о јавној својини.

3. Разматране могућности да се проблем реши и без доношења закона

Законом о водама уређује се правни статус вода, интегрално управљање водама, управљање водним земљиштем и водним објектима, извори и начин финансирања водне делатности, надзор над спровођењем тог закона, као и друга питања од значаја управљање водама.

Имајући у виду овако дефинисану садржину Закона о водама изради овог закона се приступило пошто се дошло до закључка да решавање проблема уочених у примени Закона о водама, побољшања постојећих законских решења и усклађивање са другим законима, односно постизање жељених циљева није могуће постићи status quo опцијом, нити изменама других закона и доношењем подзаконских аката, односно предузимањем других мера у обављању послова државне управе, већ искључиво доношењем измена и допуна Закона о водама, јер се ради о питањима који су предмет уређивања закона.

4. Зашто је доношење закона најбољи начин за решавање проблема

Како се предложене одредбе односе на материју која се уређује законом, то стога питања која су уређена овим законом није могуће уредити на други начин.

5. На кога ће и како ће највероватније утицати решења у закону?

Решења предложена у овом закону директно утичу на јавна водопривредна предузећа и надлежни орган града Београда, с обзиром да исти спроводе поступак давања у закуп водног земљишта у јавној својини. Такође, решења у овом закону утицаће и на рад органа који врше инспекцијски надзор над спровођењем одредаба Закона о водама, јер се предложеним решењима врши усклађивање одредаба Закона о водама са Законом о инспекцијском надзору, Законом о општем управном поступку и Законом о прекршајима, као и на надлежну службу за катастар непокретности која треба да изврши упис јавне својине Републике Србије на водним објектима из овог закона, односно да на основу захтева надлежног органа АП Војводине упише јавну својину АП Војводине на каналској мрежи на територији те аутономне покрајине која није део пловних путева.

6. Какве трошкове ће примена закона створити грађанима и привреди (нарочито малим и средњим предузећима)?

Примена овог закона неће да створи нове ни додатне трошкове грађанима и привреди, имајући у виду материју коју уређује овај закон. Такође, примена овог закона имајући у виду предложена решења неће да створе нове или додатне трошкове ни јавним водопривредним предузећима, државним органима, органима аутономне покрајине, односно органима града Београда надлежним за спровођење овог закона.

7. Да ли су позитивне последице доношења закона такве да правдају трошкове које ће он створити?

Имајући у виду да решења предложена овим законом не стварају додатне трошкове грађанима и привреди и органима надлежним за спровођење закона и органима надлежним за вршење надзора над спровођењем Закона о водама, као и да предложена решења стварају правне услове за ефикасније спровођење у пракси Закона о водама оправдано је његово доношење.

8. Да ли се законом подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишна конкуренција?

Овај закон не стимулише непосредно оснивање нових привредних субјеката на тржишту.

9. Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону?

Имајући у виду да серешењима овог закона битно не мењају одредбе важећег Закона о водама, у поступку припреме овог закона није постојала обавеза за спровођене јавне расправе у складу са одредбом члана 77. став 1. Закона о државној управи („Службени гласник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 - др. закон и 47/18). Такође, изменама су обухваћене само одредбе Закона о водама у погледу којих је било захтева за давање мишљења и иницијатива за измену истих.

Наиме, ово министарство је у току примене Закона о водама добило више захтева од јавног водопривредног предузећа које спроводи поступак давања у закуп водног земљишта за измену тог закона у делу који прописује давање у закуп водног земљишта изузетно путем непосредне погодбе, а такође, у току примене Закона о водама било је и захтева за давање мишљења у вези водних објеката за коришћење вода - објекти за производњу хидроелектричне енергије и друге намене из члана 18. тачка 3) Закона о водама, као и захтева за давање мишљења о примени одредбе члана 114. став 4. Закона о изменама и допунама Закона о водама („Службени гласник РС”, број 101/16).

10. Које ће се мере током примене закона предузети да би се остварило оно што се доношењем закона намерава?

За потребе потпуне имплементације овог закона потребно је да надлежна јавна водопривредна предузећа, односно надлежни орган града Београда, ради давања у закуп водног земљишта, спроведу одговарајуће поступке јавног надметања или прикупљања писмених понуда путем јавног оглашавања, а изузетно, у случајевима прописаним овим законом, да водно земљиште у јавној својини дају у закуп непосредном погодбом. Такође, након ступања на снагу овог закона органи који врше инспекцијски надзор над спровођењем одредаба Закона о водама, као и органи надлежни за упис јавне својине Републике Србије, односно јавне својине АП Војводине у катастар непокретности, предузимаће мере, односно радње у складу са овим законом.